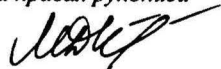


0- 799041

*На правах рукописи*



Кленикова Мария Дмитриевна

**УПРАВЛЕНИЕ ДОХОДАМИ И РАСХОДАМИ МУНИЦИПАЛЬНОГО  
ОБРАЗОВАНИЯ НА ОСНОВЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЯ,  
ОРИЕНТИРОВАННОГО НА РЕЗУЛЬТАТ**

Специальность 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

**АВТОРЕФЕРАТ**  
**диссертации на соискание ученой степени**  
**кандидата экономических наук**

Москва – 2012

Работа выполнена в Московском государственном индустриальном университете

Научный руководитель: кандидат экономических наук  
**Ефимова Елена Геронтьевна**

Официальные оппоненты: **Андрюшин Сергей Анатольевич**  
доктор экономических наук, профессор,  
Институт экономики Российской академии наук,  
ведущий научный сотрудник

**Кузаева Оксана Анатольевна**  
доктор экономических наук,  
Московский государственный университет  
приборостроения и информатики, профессор  
кафедры бухгалтерского учета, финансов и аудита

Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное  
образовательное учреждение высшего  
профессионального образования  
«Государственный университет управления»,  
г. Москва

Защита состоится «26» декабря 2012 г. в 12:00 часов на заседании  
диссертационного совета Д 521.042.02 при Московском финансово-  
промышленном университете «Синергия» по адресу: 105318, г. Москва, ул.  
Измайловский вал, д. 2, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского финансово-  
промышленного университета «Синергия».

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА РФУ

Автореферат разослан «15» ноября 2012 г.



0000809748

Ученый секретарь  
диссертационного совета

Е.В. Улитина

## **I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИИ**

**Актуальность темы исследования.** Состояние муниципальных бюджетов является одним из основных показателей устойчивости экономики и совершенства социальной системы государства. В этой связи особое значение приобретает разработка эффективных механизмов управления бюджетными доходами и расходами муниципальных образований, соответствующих современным требованиям открытости, четкости и контроля.

В последние годы произошли изменения бюджетного процесса в РФ. В 2004 г. была принята Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации, в основу которой была заложена идея разработки и принятия бюджетов, ориентированных на результат. В 2008 г. в результате внесения существенных поправок в Бюджетный кодекс РФ были реализованы меры по модернизации бюджетного процесса, частично внедрены механизмы бюджетирования, ориентированного на результат (далее – БОР). Впервые были введены долгосрочные и ведомственные целевые программы, государственные и муниципальные задания, упорядочены механизмы планирования и осуществления бюджетных расходов, созданы предпосылки для развития новых форм оказания и финансового обеспечения государственных и муниципальных услуг. В 2010 г. был принят Федеральный закон № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», который содержит ряд положений, направленных на оптимизацию сети государственных и муниципальных учреждений. Основной целью изменений является снижение темпов роста расходов бюджетов, создание условий и стимулов для сокращения внутренних издержек учреждений и привлечения ими дополнительных источников финансирования за счет осуществления коммерческой деятельности.

Вышеназванные изменения повлекли за собой трансформацию процессов муниципального управления, формирования, исполнения и контроля за исполнением муниципального бюджета. В этих условиях особое значение на муниципальном уровне приобретает разработка единых, четко

сформулированных рекомендаций по внедрению и применению новых методов планирования и управления доходами и расходами местного бюджета, в частности – метода БОР.

**Степень разработанности проблемы.** Проблемы муниципальных бюджетов нашли свое отражение во многих исследованиях российских авторов. Вклад в разработку проблем функционирования местных бюджетов и межбюджетных отношений внесли Е.Г. Ефимова, А.Г. Игудин, Г.А. Ковалёва, В.И. Клисторин, А.М. Лавров, В.Г. Пансков, В.М. Родионова, А.Г. Силуанов и другие. Среди зарубежных авторов следует выделить работы Р. Берда, Ф. Джойса, Р. Ли, Б. Нэрре, У. Тиссена, П. Хауга. В этих работах заложены теоретические и методологические основы решения вопросов формирования местных бюджетов.

Вопросы муниципального управления и управления доходами и расходами муниципальных образований рассмотрены Е.Е. Ваксовой, М.М. Вышегородцевым, В.В. Климановым, Г.В. Курляндской, М.П. Придачук, Н.А. Школяром, Л.И. Якобсоном, и другими авторами.

Бюджетирование, ориентированное на результат, исследовалось М.П. Афанасьевым, В.Д. Гамуникиным, И.А. Евдокимовой, А.М. Лавровым, И.В. Стародубровской, К.В. Сыроватским, а также зарубежными авторами Д. Аксоном, Ю. Горнасом, Дж. Даймондом, Дж. Келли, У. Ривенбарком, М. Робинсоном и другими.

Несмотря на повышенный интерес к проблемам муниципального управления и местных бюджетов, многие вопросы ещё не решены. В частности, недостаточно полно изучены все вопросы организации финансового менеджмента в муниципальных образованиях, отсутствует единое методическое обеспечение, в особенности в вопросах разработки механизма функционирования бюджетирования, ориентированного на результат, применения его инструментов на местном уровне, недостаточно изучена роль бюджетного менеджмента в достижении запланированных результатов. По-прежнему не решены проблемы формирования доходной базы местных бюджетов, зависимости местных бюджетов от регионов, использования бюджетных данных для планирования и анализа доходов и расходов муниципальных бюджетов. Все это обуславливает

актуальность данного исследования, его цель и задачи.

**Целью** диссертации является совершенствование механизма управления расходами и разработка механизма управления доходами муниципального образования на основе бюджетирования, ориентированного на результат.

**Поставленная цель потребовала решения следующих задач:**

- 1) раскрыть понятие и уточнить сущность термина «бюджетирование, ориентированное на результат»;
- 2) провести сравнительный анализ существующих методов формирования местных бюджетов, обосновать преимущества бюджетирования, ориентированного на результат;
- 3) раскрыть и усовершенствовать механизм управления бюджетными расходами, направляемыми на финансирование муниципальных услуг;
- 4) разработать механизм управления доходами муниципального образования на основе стратегического управления портфелем муниципальных активов;
- 5) сформировать механизм оценки эффективности применения бюджетирования, ориентированного на результат, в муниципальном образовании на основе сбалансированной системы показателей (ССП).

**Объектом исследования** являются доходы и расходы муниципального образования.

**Предмет исследования** – методы управления доходами и расходами муниципальных образований, в частности – метод бюджетирования, ориентированного на результат.

**Теоретическую основу диссертационной работы** составляют положения теории стратегического и финансового менеджмента, муниципального управления, государственных и муниципальных финансов, научные разработки отечественных и зарубежных специалистов, исследующих проблемы муниципального управления и финансов, теории бюджета, организации бюджетного процесса, методов формирования бюджетов различных уровней.

**Методологической основой исследования** являются общенаучные методы диалектической логики и системного подхода, а также методы экономико-статистического анализа, финансового анализа, экспертной оценки, бенчмаркинга,

SWOT-анализа, сбалансированной системы показателей и другие методы.

**Нормативно-правовую базу работы** составили Бюджетный кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, федеральные, региональные и муниципальные законодательные акты Российской Федерации, а также нормативные и директивные документы Президента и Правительства РФ, Министерства финансов РФ, регламентирующие бюджетные отношения в Российской Федерации.

**Информационная база исследования** представляет собой данные Федеральной службы государственной статистики РФ, Федерального казначейства РФ, Министерства финансов РФ, аналитические статьи отечественных и зарубежных исследователей, опубликованные в периодической печати и сети Интернет, статистические и финансовые данные администраций г. Сергиев Посад Московской области, Старооскольского городского округа Белгородской области и г. Меленки Владимирской области.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в совершенствовании механизма управления расходами муниципальных образований и разработке механизма управления доходами муниципальных образований на портфельной основе и развитии инструментария бюджетирования, ориентированного на результат, за счет включения в него сбалансированной системы показателей.

**Наиболее существенные новые научные результаты, полученные лично автором и выносимые на защиту:**

1. Сформулировано авторское определение термина «бюджетирование, ориентированное на результат»: бюджетирование, ориентированное на результат, – это метод управления доходами и расходами бюджета, обеспечивающий их планирование, формирование и распределение в соответствии с целями, задачами и функциями с учетом ожидаемых непосредственных, общественно значимых результатов.

В отличие от уже существующих трактовок это определение учитывает неразрывную связь источников возникновения средств с направлениями и результатами их использования. Оно не ограничивает область применения

бюджетирования, ориентированного на результат, только установлением расходов бюджета, что может привести к неполноценности бюджетного процесса и трансформации бюджетирования, смысл которого заключается именно в систематизации траекторий движения средств – от источника возникновения к цели их расходования.

2. По результатам анализа существующих методов формирования местных бюджетов обоснованы преимущества бюджетирования, ориентированного на результат:

1) для органов местного самоуправления:

- более эффективное расходование средств с учетом стратегических целей социально-экономического развития муниципалитета;
- экономия бюджетных средств за счет повышения эффективности работы муниципального сектора;
- возможность сравнивать несколько предлагаемых вариантов целевых программ с точки зрения ожидаемых результатов и затрат;
- повышение контроля за деятельностью бюджетополучателей путем установления показателей результативности и сравнения фактически достигнутых результатов с запланированными;

2) для получателей бюджетных средств:

- самостоятельное управление расходами и возможность изменения структуры затрат в рамках программ;
- возможность установить взаимосвязь между ожидаемыми результатами реализации программ и объемом требуемых для этого ресурсов;
- при необходимости возможность увеличения бюджетного финансирования за счет предоставления запроса, экономически обоснованного расчетом эффективности реализации программы.

3) для населения муниципальных образований:

- прозрачность целей, которые ставит перед собой муниципальная власть;
- возможность увидеть соответствие поставленных целей потребностям населения;
- возможность оценить степень достижения заявленных муниципальной

властью целей.

3. В результате анализа механизма управления расходами местного бюджета по видам муниципальных услуг было обосновано предложение включить в этот механизм блок оценки эффективности предоставления данных услуг.

Разработана методика оценки эффективности предоставляемых бюджетных услуг. Предлагается сопоставлять фактически предоставляемые муниципальные услуги со среднесрочными приоритетами социально-экономического развития муниципалитета в пределах объемов бюджетных ресурсов, прогнозируемых на долгосрочную перспективу, на основе использования следующих показателей:

- экономическая эффективность – соотношение непосредственных результатов предоставленных услуг определенного качества и затрат;
- результативность – соотношение фактических и запланированных результатов;
- социальная эффективность – степень достижения общественно значимого эффекта от предоставленных услуг, т.е. соотношение конечных общественно значимых и непосредственных результатов;
- социально-экономическая эффективность – соотношение конечных общественно значимых результатов и затрат на их достижение.

Результаты такой оценки позволят сделать один из выводов: прекращение предоставления муниципальной услуги, изменение объема и качества ее предоставления, продолжение ее предоставления в прежнем объеме и качестве или внесение изменений в процесс предоставления услуги.

4. Разработан механизм управления доходами муниципального образования на основе стратегического управления портфелем муниципальных активов, суть которого заключается в определении оптимальной структуры активов и направлений их использования в неразрывной связи с долгосрочными целями развития муниципального образования. Разработанный механизм включает следующие элементы:

- определение стратегических целей управления активами;
- формирование инструментов управления муниципальными активами;
- выработка тактики управления различными видами муниципальных



активов;

- оценка эффективности реализации стратегического плана управления муниципальными активами.

Стратегическое управление муниципальными активами позволит найти резервы для увеличения доходов местного бюджета и обеспечить эффективность использования муниципальных активов.

5. Разработан механизм оценки эффективности применения в муниципальном образовании бюджетирования, ориентированного на результат, на основе поэтапно сформированной сбалансированной системы показателей, которая выступает в качестве инструмента контроля и оценки БОР.

Важнейшими показателями разработанной ССП являются:

- степень удовлетворенности бюджетными услугами населения;
- степень равенства доступа к получению бюджетных услуг;
- уровень оперативности работы с населением;
- объем товаров собственного производства, выполненных работ и услуг на территории муниципального образования;
- доля инновационной продукции в общем объеме промышленной продукции;
- доля предприятий от общего числа предприятий, предлагающих инновационные продукты и услуги;
- процент целей, по которым достигнуты запланированные значения в текущем году;
- фактический уровень бюджетного финансирования по переданным обязательствам, в том числе: федерального значения, регионального значения;
- фактический уровень отклонения поступлений в бюджет;
- бюджетная обеспеченность населения.

Наиболее существенные результаты соответствуют п. 2.8. «Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов» и п. 2.4. «Бюджетное и налоговое прогнозирование и планирование в рыночной экономике» Паспорта

специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит.

**Обоснованность** результатов, выносимых на защиту, обеспечена применением современной методологии научных исследований, аргументацией собственных выводов фактами и примерами из практики, использованием статистических данных, логических доводов и расчетов, а также базисных научных результатов, полученных другими авторами.

**Достоверность** результатов базируется на применении методов экономического анализа и статистических методах обработки информации, SWOT-анализа и сбалансированной системы показателей.

**Теоретическая значимость** исследования состоит в том, что основные результаты работы способствуют приращению научных знаний в области теории управления государственными и муниципальными финансами, они также дополняют и развивают концепцию бюджетирования, ориентированного на результат, как эффективного метода управления доходами и расходами муниципальных образований.

Теоретические результаты исследования могут быть использованы для актуализации учебных дисциплин «Бюджетная система РФ», «Финансовый менеджмент», «Муниципальные финансы» в программах профильных вузов.

**Практическая значимость** исследования заключается в том, что основные результаты работы внедрены в деятельность администраций трех муниципальных образований, что подтверждено соответствующими справками о внедрении. Метод оценки эффективности предоставления муниципальных услуг, механизм управления доходами муниципального образования на основе портфельного метода управления активами и сбалансированная система показателей эффективности применения бюджетирования, ориентированного на результат, внедрены и используются в муниципалитетах г. Сергиев Посад Московской области, Старооскольский городской округ Белгородской области и г. Меленки Владимирской области, и могут быть использованы в любых других муниципальных образованиях.

**Апробация результатов исследования.** Основные теоретические положения и выводы диссертации докладывались автором на VIII Международной научно-

практической конференции «Молодые ученые – промышленности, науке и профессиональному образованию: проблемы и новые решения» (г. Москва, МГИУ, 2009 г.), Международной научно-практической конференции «Экономика современного общества: актуальные вопросы антикризисного развития» (г. Саратов, Саратовский государственный технический университет, 2010 г.) и на I Международной научно-практической конференции «Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд» (г. Новосибирск, Новосибирский государственный технический университет, 2010 г.).

Выводы и положения данного исследования использовались при подготовке контента дисциплины «Финансы органов местного самоуправления» по специальности «Финансы и кредит» в ФГБОУ ВПО «Московский государственный индустриальный университет».

**Публикации.** Основные положения диссертации опубликованы в 7 научных работах, общим объемом 3,10 п.л. (авт. – 2,60 п.л.), в том числе 3 работы в научных изданиях, рекомендуемых ВАК, общим объемом 1,60 п.л. (авт. – 1,40 п.л.).

**Структура и содержание работы.** Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и приложений.

Содержание работы изложено на 168 страницах машинописного текста, в том числе 10 рисунков, 20 таблиц и 4 приложения.

Структура диссертации обусловлена ее целью и задачами, порядок изложения определен логикой, отраженной в плане диссертации:

Введение.

Глава 1. Теоретические основы исследования управления доходами и расходами муниципального образования.

1.1. Управление финансовыми ресурсами муниципального образования: сущность и содержание.

1.2. Особенности управления доходами и расходами муниципального образования.

1.3. Местный бюджет как инструмент управления доходами и расходами муниципального образования.

**Глава 2. Анализ существующей системы управления доходами и расходами муниципального бюджета.**

**2.1. Структура и динамика доходов и расходов муниципальных бюджетов.**

**2.2. Основные пути достижения сбалансированности местных бюджетов.**

**2.3. Сравнительный анализ и оценка методов формирования муниципальных бюджетов.**

**Глава 3. Механизмы управления доходами и расходами муниципального образования при бюджетировании, ориентированном на результат.**

**3.1. Управление расходами муниципального образования на оказание бюджетных услуг.**

**3.2. Управление доходами муниципального образования: портфельный подход.**

**3.3. Сбалансированная система показателей оценки эффективности применения БОР в муниципальном образовании.**

**Заключение.**

**Библиография.**

**Приложения.**

## **II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ**

**1. Авторское определение термина «бюджетирование, ориентированное на результат».**

В диссертации раскрыто, что бюджетирование, ориентированное на результат, – это метод управления доходами и расходами бюджета, который обеспечивает их планирование, формирование и распределение в соответствии с целями, задачами и функциями с учетом ожидаемых непосредственных, общественно значимых результатов.

Научная новизна этого определения заключается в том, что БОР впервые рассматривается не только как метод управления расходами бюджета, но и как метод управления бюджетными доходами, что обеспечивает его полноту и комплексность и позволяет раскрыть взаимосвязь между источником

возникновения бюджетных средств с направлениями и непосредственными результатами их расходования.

В результате проведенного анализа теории и практики бюджетирования, ориентированного на результат, было выявлено, что в России БОР в большинстве своем используется исключительно как метод эффективного планирования расходов бюджетов, что представляется не совсем правильным. Бюджетирование как элемент системы управления финансами муниципалитета в узком смысле представляет собой непосредственно бюджетное планирование, которое подразумевает, что источники возникновения средств должны быть неразрывно связаны с направлениями их использования, а в широком смысле – деятельность по систематизации финансовых потоков. Именно поэтому область применения БОР не должна ограничиваться определением расходной части бюджета. Иначе, бюджетирование является неполноценным и утрачивает свое предназначение как инструмент управления финансами.

## **2. Преимущества бюджетирования, ориентированного на результат.**

До недавнего времени одной из самых распространенных моделей управления общественными финансами в России и в развитых странах являлась модель линейно-объектного бюджетирования. Однако многолетний опыт использования данной модели и в России, и за рубежом продемонстрировал низкий уровень ответственности и инициативности муниципального управления, отсутствие заинтересованности в экономии средств, и, в конечном счете, ее неэффективность. По сравнению с линейно-объектным методом бюджетирование, ориентированное на результат:

- является универсальным, так как позволяет одновременно обеспечить планирование, исполнение и контроль за исполнением бюджета;
- делает необходимым четкое определение целей, задач и функций всех распорядителей бюджетных средств, что позволяет обеспечить распределение бюджетных ресурсов одновременно по целям, задачам и функциям;
- учитывает общественную значимость результатов использования бюджетных средств.

В результате сравнительного анализа линейно-объектного метода

формирования бюджета и метода бюджетирования, ориентированного на результат, по ряду критериев (целевое использование и распределение средств, горизонт планирования, принципы планирования бюджета, свобода использования лимитов ассигнований, направленность контроля и другие) обоснованы преимущества применения второго метода для органов местного самоуправления, получателей бюджетных средств и населения муниципального образования.

Для органов местного самоуправления применение БОР дает возможность расходовать бюджетные средства с учетом стратегических целей социально-экономического развития муниципалитета и общественной значимости результатов их расходования. Кроме того, у местных органов власти появляется возможность сравнивать несколько вариантов целевых программ и выбирать наиболее экономичную из них. Также появляется возможность проконтролировать деятельность бюджетополучателей путем установления показателей результативности и сравнения фактически достигнутых результатов с запланированными.

При этом бюджетополучатели имеют больше самостоятельности в управлении расходами и могут изменять структуру затрат в рамках программ и ассигнований, а также при необходимости запросить дополнительное бюджетное финансирование.

При бюджетировании, ориентированном на результат, население муниципального образования становится участником бюджетного процесса, и может проследить соответствие поставленных муниципальной властью целей своим потребностям, а также оценить степень достижения данных целей.

Выявленные преимущества развивают концепцию БОР как эффективного метода управления доходами и расходами муниципальных образований.

### **3. Усовершенствованный механизм управления бюджетными расходами на основе предоставляемых муниципалитетами услуг.**

При бюджетировании, ориентированном на результат, управление расходами муниципального образования осуществляется путем управления расходами бюджета по видам муниципальных услуг. Механизм управления бюджетными расходами по видам муниципальных услуг был рассмотрен на примере г. Сергиев

Посад Московской области, Старооскольского городского округа Белгородской области и г. Меленки Владимирской области. Выбор этих муниципальных образований обоснован тем, что г. Сергиев Посад Московской области является типичным средним муниципальным образованием с достаточно благоприятным финансово-экономическим климатом, Старооскольский городской округ Белгородской области является крупным, наиболее благополучным муниципальным образованием, а г. Меленки Владимирской области является небольшим городским поселением, менее благополучным в финансовом плане.

Был проведен анализ расходов бюджета этих трех муниципальных образований и рассмотрен механизм управления бюджетными расходами по видам муниципальных услуг:

- представлен реестр муниципальных услуг;
- обоснована необходимость разработки стандартов качества муниципальных услуг на федеральном уровне;
- проведена оценка потребности в предоставлении муниципальных услуг на примере предоставления муниципальной услуги «Организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью»;
- проведена оценка стоимости муниципальной услуги на примере муниципальной услуги «Организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью».

Механизм управления расходами муниципального бюджета по видам услуг был дополнен нами блоком оценки эффективности предоставления муниципальных услуг. Для определения метода оценки эффективности предоставления муниципальной услуги с использованием метода бенчмаркинга был изучен зарубежный опыт, в частности опыт Канады и Великобритании, как стран, наиболее успешных в области управления расходами муниципальных образований. По результатам бенчмаркинга было предложено использовать систему комплексной оценки предоставляемых бюджетных услуг, суть которой заключается в оценке соответствия результатов предоставления услуг со среднесрочными приоритетами социально-экономического развития муниципалитета и в пределах объемов бюджетных ресурсов, прогнозируемых на долгосрочную перспективу. Для этого

предложено использовать такие показатели, как экономическая эффективность, результативность, социальная эффективность и социально-экономическая эффективность.

По результатам оценки можно определить положительный общественный эффект от предоставления услуги, что повышает прозрачность и обоснованность бюджетных расходов.

#### **4. Механизм управления доходами муниципального образования на основе стратегического управления портфелем муниципальных активов.**

В ходе анализа муниципальных бюджетов г. Сергиев Посад Московской области, Старооскольского городского округа Белгородской области и г. Меленки Владимирской области были выявлены основные трудности при формировании их доходной части:

- незначительность собственных налоговых и неналоговых источников, что ограничивает возможности муниципальных властей по эффективному управлению доходами и маневрированию бюджетными средствами в процессе управления доходами;

- сложность сбора закрепленных налоговых платежей, обусловленная частой неопределенностью объектов налогообложения, отсутствием четкого учета субъектов налогообложения, неудобными сроками налоговых поступлений (4-ый квартал), что ведет к необходимости формирования солидного переходящего остатка с целью обеспечения деятельности муниципалитета в первые месяцы следующего финансового года;

- нестабильность и непредсказуемость бюджетного законодательства, что затрудняет среднесрочное прогнозирование и планирование.

Таким образом, финансовая самостоятельность данных муниципальных образований весьма ограничена. Такой же вывод следует и из общих российских данных. Тем не менее, и в этих условиях эффективность бюджетирования на муниципальном уровне в значительной мере зависит от управленческих и организационных действий администрации муниципалитета.

В диссертации раскрыто, что в рамках БОР управление доходами может проводиться в двух направлениях: управление налоговыми и неналоговыми



доходами.

В области управления налоговыми доходами с целью их увеличения предложены следующие меры:

- расширение налогооблагаемой базы за счет полной инвентаризации и объективной оценки муниципальной недвижимости (земля и имущество), четкое определение объектов налогообложения, закрепленных за муниципальным образованием;

- эффективное управление налоговыми льготами: необходимо рассчитать сумму недополученных в местный бюджет доходов из-за налоговых льгот, сумму привлеченных в рамках этого дополнительных инвестиций, количество открытых предприятий и сумму поступивших в бюджет за счет этого средств. При этом учитывать, что каждая льгота – это не только сокращение доходной базы, но и стимул для привлечения инвестора и развития предпринимательства. Поэтому здесь нужно принимать во внимание соотношение и интересы этих двух сторон;

- активизация работы комиссии по сбору бюджетных недоимок, то есть целенаправленная постоянная работа с налогоплательщиками по собираемости налогов.

Если по управлению налоговыми доходами органы местного самоуправления имеют ограниченные возможности, то неналоговые доходы реально поддаются их воздействию. Их объем полностью зависит от активности и предприимчивости местных органов власти, эффективности использования механизмов земельных и имущественных отношений.

Местные власти имеют в собственности значительные объемы финансовых и нефинансовых активов: муниципальная казна, муниципальные учреждения и предприятия, имущественные права, земельные активы. Однако лишь небольшое число муниципалитетов воспринимает данные ресурсы как единый «портфель» активов, структура которого может изменяться в зависимости от стратегических целей развития местного сообщества. Как правило, управление активами муниципалитета осуществляется вне зависимости от стратегических целей развития муниципального образования и сводится только к решению оперативных вопросов. Отсутствие стратегических целей управления активами муниципалитета

неизбежно приводит к снижению эффективности их использования, что, в свою очередь, ведет к сокращению доходов местного бюджета. В то же время, разработка стратегического плана управления и определение оптимальной структуры муниципальных активов позволит найти резервы для увеличения доходов местного бюджета. В этой связи был разработан механизм управления доходами муниципального образования на основе стратегического управления портфелем муниципальных активов, включающий следующие элементы:

- определение стратегических целей управления активами, которые должны быть согласованы с общими задачами развития муниципалитета;
- формирование инструментов управления муниципальными активами, дифференцированных в зависимости от характера того или иного актива;
- выработка тактики управления различными видами муниципальных активов (составление четкого плана эксплуатации, модернизации, приобретения и реализации активов и разработка долгосрочного финансового плана управления ими);
- оценка эффективности реализации стратегического плана управления муниципальными активами.

Помимо разработки механизма управления муниципальными активами, были предложены практические рекомендации по управлению муниципальным имуществом в целях увеличения доходной базы местных бюджетов.

#### **5. Сбалансированная система показателей оценки эффективности бюджетирования, ориентированного на результат, в муниципальном образовании как инструмент контроля и оценки БОР.**

Используемый сегодня инструментарий БОР разделяют на инструменты целеполагания и планирования и инструменты реализации установленных целей и задач. Анализ бюджетирования, ориентированного на результат, показал, что в современной инструментарии нет инструментов оценки его результативности и эффективности. В связи с достаточным развитием методов контроля и оценки в коммерческой сфере рассмотрена возможность их применения на муниципальном уровне, а именно обоснована возможность применения сбалансированной системы показателей.

Поэтапно разработанная сбалансированная система показателей оценки эффективности бюджетирования, ориентированного на результат апробирована в трех муниципальных образованиях: г. Сергиев Посад, Старооскольский городской округ и г. Меленки.

На основе проведения SWOT-анализа определены внешние и внутренние факторы, влияющие на формирование бюджетов муниципальных образований, и сформированы составляющие стратегической карты ССП.

Положительными факторами, влияющими на оценку эффективности применения БОР в рассмотренных муниципалитетах, являются качественно разработанная концепция социально-экономического развития и активно используемые инструменты бюджетирования, ориентированного на результат.

Среди негативных факторов следует отметить недостаточные финансовые ресурсы, проблемы с бюджетным контролем и не всегда достаточно высокий профессионализм некоторой части кадрового состава органов местного самоуправления.

К основным возможностям внешней среды, влияющим на формирование ССП оценки БОР, относятся повышающаяся активность местного сообщества и заинтересованность во внедрении и использовании инструментов бюджетирования, ориентированного на результат. Основными угрозами следует считать недостаточно качественную инфраструктуру и нестабильное правовое поле. Далее была определена стратегическая карта системы (Рисунок 1).

ССП оценки эффективности бюджетирования прежде всего включает карту «Потребители», для муниципального образования это местное население, удовлетворение потребностей которого в качественных социально-бытовых услугах отражает суть БОР и миссию муниципального образования. Карта отражает достигнутый уровень удовлетворения этих потребностей.



**Рисунок 1 - Общая стратегическая карта ССП оценки эффективности бюджетирования, ориентированного на результат, в муниципальном образовании, разработанная автором**

Карта «Производство» подразумевает всю внутреннюю среду муниципалитета, влияющую на результативность бюджетирования, то есть это трудовые ресурсы, инвестиции, уровень и качество предпринимательства, наука, промышленность, условия жизни в целом. Эта карта определяет процессы, которые трансформируют нематериальные активы в финансовые результаты и потребительские ценности.

Карта «Персонал» характеризует качество работы и стратегические направления в обучении и развитии муниципальных служащих. Она определяет нематериальные активы, которые необходимо привести в соответствие со стратегическими целями БОР.

Карта «Финансы» характеризует местный бюджет и экономическую базу муниципального образования, которые постоянно нуждаются в совершенствовании управления и контроля. Эта карта определяет цели, в соответствии с которыми нематериальные активы преобразуются в финансовые ресурсы.

Последовательно по стратегическим картам были определены цели, установлены взаимные причинно-следственные связи между целями в виде общей стратегической карты.

Были определены показатели по стратегическим картам, сформулированы задачи, решение которых необходимо для достижения целей, разработаны целевые показатели, с помощью которых измеряется уровень достижения каждой цели по составляющим сбалансированной системы показателей оценки БОР. Кроме того, для каждой цели составляющих СПП была разработана и обоснована совокупность целевых показателей, в состав которой входят индикаторы, характеризующие степень достижения цели. Таким образом, была сформирована целостная сбалансированная система показателей оценки эффективности бюджетирования, ориентированного на результат, в муниципальных образованиях (Таблица 1).

**Таблица 1 – Сбалансированная система показателей оценки эффективности бюджетирования, ориентированного на результат**

Стратегическая цель БОР	Показатель достижения цели БОР	Задача, необходимая для достижения цели БОР	Показатель выполнения задачи БОР
«Потребители»			
Своевременное удовлетворение потребностей населения в качественных муниципальных бюджетных услугах	1. Уровень удовлетворенности граждан деятельностью органов местного самоуправления 2. Сокращение числа жалоб	1. Обеспечить высокое качество муниципальных услуг	1. Степень удовлетворенности бюджетными услугами населения 2. Доля населения, удовлетворенного деятельностью муниципальных органов
		2. Обеспечить равный доступ населения к получению бюджетных услуг	1. Степень равенства доступа к получению бюджетных услуг 2. Уровень оперативности работы с населением
«Производство»			
Обеспечение благоприятных условий для жизни в муниципалитете	1. Доля населения, имеющего среднедушевые доходы ниже прожиточного минимума 2. Индекс качества жизни	1. Обеспечить устойчивый рост доходов населения и занятости	1. Динамика уровня инфляции 2. Соотношение среднедушевого дохода и прожиточного минимума
«Персонал»			
Обеспечение высокого качества работы муниципальных служащих	1. Удовлетворенность сотрудников 2. Процент целей, по которым достигнуты запланированные значения в текущем году	1. Сформировать систему мотивации муниципальных служащих	1. Доля сотрудников, получающих премии (бонусы), привязанные к результату работы
		2. Повысить квалификацию муниципальных служащих	1. Доля количества работников, повысивших квалификацию в течение года
«Финансы»			
Обеспечение сбалансированности бюджета	1. Общий муниципальный долг 2. Доля просроченной кредиторской задолженности 3. Доля средств, привлеченных из иных источников для покрытия дефицита бюджета	1. Обеспечить сбалансированность расходов и доходов	1. Доля налоговых и неналоговых доходов в общей сумме собственных доходов бюджета 2. Фактический уровень бюджетного финансирования по переданным обязательствам, в том числе: федерального значения, регионального значения 3. Доля каждого вида расхода в общей сумме расходов бюджета 4. Доля трансфертов в общей сумме доходов бюджета
		2. Ограничить бюджетный дефицит	1. Сальдированный финансовый результат бюджета 2. Фактический уровень отклонения поступлений в бюджет

Представленная в таблице 1 укрупненная сбалансированная система показателей оценки эффективности БОР в муниципальном образовании отражает одну из нескольких целей каждой стратегической карты, показанных на рисунке 1. Таблица содержит показатели достижения цели, задачи, выполнение которых необходимо для достижения цели, и соответствующие показатели выполнения задачи.

Анализ сбалансированной системы показателей оценки эффективности БОР позволяет получить данные о том, в какой степени реализуются основные направления бюджетной политики по отношению к намеченным целевым установкам и исходным бюджетным данным.

### **III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Основные результаты проведенного исследования заключаются в совершенствовании механизма управления расходами муниципального образования по услугам за счет включения в него блока оценки их предоставления, в разработке механизма управления доходами муниципального образования на основе стратегического управления портфелем муниципальных активов, в развитии самой концепции БОР за счет включения в него сбалансированной системы показателей, которая может быть использована в качестве инструмента не только контроля и оценки БОР, но и комплексного стратегического управления в муниципальных образованиях.

Таким образом, основные положения и выводы диссертации расширяют научное представление об управлении доходами и расходами муниципального образования, развивают концепцию бюджетирования, ориентированного на результат, и могут использоваться в дальнейших исследованиях процесса управления доходами и расходами муниципальных образований.

Результаты исследования были реализованы в деятельности администраций г. Сергиев Посад Московской области, Старооскольского городского округа Белгородской области и г. Меленки Владимирской области и могут использоваться в любых других муниципальных образованиях.

#### **IV. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ ОПУБЛИКОВАНЫ В СЛЕДУЮЩИХ РАБОТАХ:**

##### *В ведущих рецензируемых изданиях из перечня ВАК*

1. Кленикова М.Д. Структура доходов и расходов местных бюджетов в Германии и России (сравнительный анализ) // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2010. – №19. – 0,50 п.л.
2. Кленикова М.Д. Методы калькулирования доходов и расходов муниципальных бюджетов в Германии и России / М.Д. Кленикова, Е.Г. Ефимова // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2010. – №19. – 0,60 п.л. (лично автором – 0,40 п.л.).
3. Кленикова М.Д. Применение бюджетирования, ориентированного на результат, на уровне местных бюджетов // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2011. – №15. – 0,50 п.л.

##### *В научных сборниках, журналах и материалах конференций*

4. Кленикова М.Д. Местные налоги как источник доходов муниципальных бюджетов / М.Д. Кленикова, Е.Г. Ефимова // Экономический блокнот Института менеджмента и бизнеса: Вып. 7. – Москва: ИМБ. – 2008. – 0,60 п.л. (лично автором – 0,40 п.л.).
5. Кленикова М.Д. Роль местных налогов в формировании доходов бюджетов муниципальных образований / М.Д. Кленикова, Е.Г. Ефимова // Молодые ученые – промышленности, науке и профессиональному образованию: проблемы и новые решения: Сборник научных докладов VIII Международной научно-практической конференции. – Москва: МГИУ. – 2009. – 0,20 п.л. (лично автором – 0,10 п.л.).
6. Кленикова М.Д. Бюджетная политика Европейского Союза // Материалы международной научно-практической конференции «Экономика современного общества: актуальные вопросы антикризисного развития». Часть 2. – Саратов: Наука. – 2010. – 0,40 п.л.
7. Кленикова М.Д. Российская модель бюджетного федерализма // Сборник материалов I Международной научно-практической конференции «Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд» Часть 1. – Новосибирск: СИБПРИНТ. – 2010. – 0,30 п.л.

Подписано в печать 23.11.2012

Формат 21х29,7/4

Бумага офсетная. Печать цифровая.

Усл. печ. л. 1,0

Тираж 100 Экз. Заказ № 2102

Типография ООО "Ай-клуб" (Печатный салон МДМ)

119146, г. Москва, Комсомольский пр-кт, д.28

Тел. 8-495-782-88-39